



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «О внесении изменений и дополнений в Закон Пермского края «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Пермского края»

14.09.2015

№ 149-АЗ

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением первого заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Папкова И.В. от 13.08.2015 № 2427-15/07 на основе проекта закона, поступившего с письмом депутата Законодательного Собрания Пермского края Шулькина И.Г. от 12.08.2015 № 08-15-22.

Представленный проект закона предусматривает внесение изменений и дополнений в Закон Пермского края от 14.12.2007 № 150-ПК «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Пермского края» (далее – Закон № 150-ПК).

В законопроекте предлагаются следующие существенные изменения:

1) в статье 34 Закона № 150-ПК, регламентирующей деятельность представителей Пермского края в органах управления и контроля хозяйственных обществ, определить *перечень лиц, имеющих право быть представителями Пермского края* в органах управления и контроля хозяйственных обществ.

К таким лицам, согласно законопроекту, предлагается отнести:

- лица, замещающие государственные должности Пермского края;
- лица, замещающие должности государственной гражданской службы Пермского края;
- иные граждане Российской Федерации, если это не противоречит законодательству Российской Федерации;

2) дополнить часть 3 статьи 34 Закона № 150-ПК нормой о том, что представители Пермского края осуществляют свои полномочия не только на основании доверенности и письменных директив уполномоченного органа, составленных с учетом предложений отраслевого органа, но и на основании договоров на представление интересов Пермского края;

3) в статье 37 Закона № 150-ПК, определяющей порядок деятельности представителей Пермского края в органах управления и контроля хозяйственных обществ:

- предусмотреть возможность **выражения** представителями Пермского края при голосовании по вопросам повестки дня заседания совета директоров **различных мнений**.

*Согласно законопроекту, член совета директоров, замещающий государственную должность Пермского края, при реализации полномочий члена совета директоров общества, 100 процентов акций (уставного капитала) которого находятся в собственности Пермского края, может **выражать мнение, отличное от выданной письменной директивы**;*

- уточнить, что особенности осуществления прав и обязанностей членов совета директоров лицами, не замещающими государственные должности Пермского края, а также не являющимися государственными служащими Пермского края, регулируются договором на представление интересов Пермского края.

В целях оценки **актуальности и последствий** принятия законопроекта отметим следующее.

1. По вопросу участия в органах управления и контроля хозяйственных обществ **лиц, замещающих государственные должности Пермского края**.

Согласно статье 25 Устава Пермского края, принятого Законом Пермского края от 27.04.2007 № 32-ПК, к государственным должностям относятся:

губернатор Пермского края;

председатель Законодательного Собрания Пермского края;

первый заместитель председателя Законодательного Собрания Пермского края;

заместитель председателя Законодательного Собрания Пермского края;

руководитель администрации губернатора Пермского края;

председатель Правительства Пермского края;

председатель комитета, первый заместитель председателя комитета, заместитель председателя комитета, руководитель фракции, заместитель руководителя фракции Законодательного Собрания Пермского края, депутат Законодательного Собрания Пермского края, выполняющие свои полномочия на профессиональной постоянной основе;

член Правительства Пермского края и пр.

Как показал **анализ регионального законодательства**, в 45 субъектах Российской Федерации приняты законы, регулирующие вопросы управления и распоряжения государственной собственностью, и лишь в немногих субъектах Российской Федерации в качестве представителя региона в органах управления и контроля хозяйственных обществ могут выступать лица, замещающие государственную должность, либо отдельные категории таких лиц (Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край Калининградская, Ленинградская, Новосибирская, Псковская, Рязанская области).

В ряде законов субъектов Российской Федерации норма об участии лиц, замещающих государственную должность, в органах управления и контроля хозяйственных обществ была исключена (например, Закон Республики Карелия от 29.10.2013 № 1733-ЗРК «О внесении изменений в Закон Республики Карелия «Об управлении и распоряжении государственным имуществом Республики Карелия»; Закон Тюменской области от 06.10.2014 № 66 «О внесении изменения в статью 13 Закона Тюменской области «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Тюменской области»).

Полагаем, отмеченные выше особенности законодательного регулирования в субъектах Российской Федерации участия лиц, замещающих государственную должность, в органах управления и контроля хозяйственных обществ, обусловлены тем, что в соответствии с пунктом 2 части 3 статьи 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», вступившем в силу 28 декабря 2013 года (далее – Закон № 273-ФЗ), **лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации, не вправе** заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также **участвовать в управлении хозяйствующим субъектом** (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов и т.п.).

В ряде субъектов Российской Федерации лица, замещающие государственную должность, прямой нормой законов исключены из числа представителей в органах управления и контроля хозяйственных обществ.

Так, частью 3 статьи 27 Закона Архангельской области от 29.10.2008 № 585-30-ОЗ (ред. от 24.02.2015) «Об управлении и распоряжении государственным имуществом Архангельской области» определено, что представителями Архангельской области в органах юридических лиц с участием Архангельской области помимо лиц, замещающих должности государственной гражданской службы Архангельской области, могут быть иные граждане Российской Федерации, за исключением лиц, замещающих государственные должности Архангельской области.

Частью 2 статьи 30 Закона Ульяновской области от 06.05.2002 № 020-ЗО (ред. от 03.06.2015) «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Ульяновской области» установлено, что участие Ульяновской области в управлении хозяйственными обществами осуществляется через представителей, которыми могут являться граждане Российской Федерации, за исключением граждан, которые в связи с замещением ими государственных (муниципальных) должностей или иными предусмотренными федеральными конституционными законами и (или) федеральными законами обстоятельствами не вправе участвовать в управлении хозяйствующими субъектами независимо от их организационно-правовых форм.

В некоторых субъектах Российской Федерации в тексте закона предусматриваются ограничения по категориям лиц, замещающих государственную должность.

*Так, согласно статье 9 Областного закона Ленинградской области от 09.03.2000 № 4-оз (ред. от 08.05.2014) «Об участии Ленинградской области в хозяйственных обществах», в качестве представителей, выдвигаемых кандидатами в выборные органы хозяйственного общества, могут быть утверждены лица, замещающие государственную должность Ленинградской области, **на которых не распространяются ограничения, установленные Законом № 273-ФЗ.***

*В соответствии с частью 4 статьи 15 Закона Республики Коми от 04.12.2000 № 76-РЗ (ред. от 09.12.2014) «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Республики Коми», представителями Республики Коми в органах управления хозяйственных обществ назначаются должностные лица, замещающие государственные должности Республики Коми в системе исполнительной власти, а также иные граждане Российской Федерации **(за исключением избранных в представительные органы государственной власти либо местного самоуправления).***

В ряде региональных законов нашли отражение нормы, регламентирующие участие депутатов представительного органа в органах управления и контроля хозяйственных обществ.

*Частью 2 статьи 10 Закона Забайкальского края от 23.12.2009 № 326-ЗЗК (ред. от 31.03.2015) «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Забайкальского края» определено, что представителями Забайкальского края в органах управления и контроля хозяйственных обществ могут быть государственные гражданские служащие, муниципальные служащие, **депутаты** Законодательного Собрания Забайкальского края, **осуществляющие свои полномочия без отрыва от основной деятельности.***

*Частью 2 статьи 27 Закона Новосибирской области от 06.12.2001 № 198-ОЗ (ред. от 05.07.2013) «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Новосибирской области» предусмотрено, что представителями интересов области в органах управления и ревизионных комиссиях хозяйственных обществ, созданных в порядке приватизации государственных предприятий Новосибирской области, являются депутаты Законодательного Собрания Новосибирской области **(за исключением депутатов Законодательного Собрания Новосибирской области, осуществляющих деятельность на профессиональной постоянной основе).***

Частью 3 статьи 29 Закона Рязанской области от 03.08.2010 № 79-ОЗ (ред. от 14.05.2012) «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Рязанской области» установлено, что представителями Рязанской области в органах управления хозяйственных обществ назначаются иные граждане Российской

Федерации (за исключением избранных в представительные органы государственной власти либо местного самоуправления).

2. По вопросу участия в органах управления и контроля хозяйственных обществ *лиц, замещающих должности государственной гражданской службы Пермского края.*

В соответствии с Законом Пермского края от 07.12.2006 № 34-КЗ «О государственной гражданской службе Пермского края», государственным гражданским служащим Пермского края является гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы края и осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы края в соответствии с актом о его назначении на должность и служебным контрактом, получающий денежное содержание за счет средств бюджета Пермского края.

Анализ **регионального законодательства** показал, что во многих субъектах Российской Федерации в органах управления и контроля хозяйственных обществ могут участвовать лица, замещающие должности государственной гражданской службы (Республика Карелия, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Чувашская республика, Алтайский край, Забайкальский край, Пермский край, Ставропольский край, Архангельская, Астраханская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Кировская, Костромская, Курская, Ленинградская, Новосибирская, Орловская, Ростовская, Рязанская, Саратовская, Сахалинская, Смоленская, Томская, Тюменская, Ульяновская области, Ямало-Ненецкий автономный округ).

При этом отдельные субъекты Российской Федерации определили, что представителями региона в органах управления и контроля хозяйственных обществ могут быть только отдельные должности государственной гражданской службы, ***относящиеся к группам высших и главных должностей категорий «руководители», «помощники (советники)»*** (Томская область).

3. По вопросу участия в органах управления и контроля хозяйственных обществ ***иных граждан.***

В законах ряда субъектов Российской Федерации к «иным гражданам», участвующим в органах управления и контроля хозяйственных обществ, определены требования, устанавливающие их профессиональную компетенцию.

Так, в Законе Ульяновской области от 06.05.2002 № 020-ЗО (ред. от 03.06.2015) «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Ульяновской области» указывается, что данные граждане должны иметь высшее образование и обладать специальными знаниями, позволяющими им осуществлять полномочия представителя.

Законом Архангельской области от 29.10.2008 № 585-30-ОЗ (ред. от 24.02.2015) «Об управлении и распоряжении государственным имуществом Архангельской области» установлено, что иные граждане по своим профессиональным качествам должны быть способны надлежащим образом защищать интересы Архангельской области.

4. По вопросу заключения договора на представление интересов субъекта Российской Федерации в органах управления и контроля хозяйственных обществ.

В настоящее время заключение договора на представление интересов Пермского края предусмотрено статьей 39 Закона № 150-ПК, согласно которой обязанности представителей Пермского края определяются законодательством Российской Федерации и Пермского края, а также решением о назначении представителей, директивами и (или) *договором на представление интересов Пермского края*.

Законопроектом предлагается в качестве одного из оснований осуществления полномочий представителя, помимо доверенности и письменных директив уполномоченного органа, составленных с учетом предложений отраслевого органа, предусмотреть и договор на представление интересов Пермского края.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показал, что договор на представление их интересов заключается в соответствии с гражданским законодательством в основном с гражданами, которые не являются государственными служащими либо с иными гражданами (Республики Карелия, Коми, Алтайский, Забайкальский, Ставропольский края, Архангельская, Астраханская, Иркутская, Кировская, Ростовская, Рязанская, Саратовская, Смоленская, Ульяновская области и др.).

Необходимо отметить, что представление интересов субъекта Российской Федерации гражданами, не являющимися государственными гражданскими служащими, в ряде регионов осуществляется *на возмездной основе* (Астраханская, Вологодская, Томская, Ульяновская области).

Вместе с тем, например, представители интересов Владимирской области в органах управления и ревизионных комиссиях хозяйственных обществ осуществляют свою деятельность *на безвозмездной основе на основании договора-поручения на представление интересов* Владимирской области.

5. В части голосования по вопросам повестки дня заседания совета директоров.

Голосование по вопросам повестки, по опыту субъектов Российской Федерации, *осуществляется в соответствии с письменными указаниями (директивами, поручениями)*, выданными органами по управлению имуществом (Пермский, Ставропольский края, Архангельская, Астраханская, Владимирская, Вологодская, Калининградская, Костромская, Ленинградская, Ульяновская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа).

В ряде субъектов Российской Федерации **определен конкретный перечень вопросов**, по которым представителям требуется принимать согласованное решение.

*Так, согласно Областному закону Ленинградской области от 09.03.2000 № 4-оз (ред. от 08.05.2014) «Об участии Ленинградской области в хозяйственных обществах», представитель на общем собрании хозяйственного общества и представители, избранные в совет директоров (наблюдательный совет) хозяйственного общества, **осуществляют голосование в соответствии с письменными указаниями** органа по управлению имуществом, согласованными с соответствующими отраслевыми органами, при принятии решений этими органами управления хозяйственного общества по вопросам:*

а) внесения изменений и дополнений в учредительные документы хозяйственного общества;

б) назначения и избрания конкретных лиц в органы управления и контроля хозяйственного общества;

в) получения хозяйственным обществом кредитов размером более десяти процентов чистых активов этого общества;

г) о совершении крупных сделок, связанных с приобретением и отчуждением хозяйственным обществом имущества, стоимость которого составляет свыше двадцати пяти процентов балансовой стоимости активов хозяйственного общества на дату принятия решения о совершении такой сделки;

д) о сделках, в том числе о залоге (ипотеке), с недвижимым имуществом хозяйственного общества;

е) о сделках, в совершении которых имеется заинтересованность лиц, установленных законодательством Российской Федерации;

ж) участия хозяйственного общества в создании иных организаций (в том числе дочерних обществ) и финансово-промышленных групп;

з) о выплате дивидендов, размере дивиденда и форме его выплаты.

*Орган по управлению имуществом вправе расширить перечень вопросов, голосование по которым представитель обязан **осуществлять в соответствии с его письменными указаниями**, исходя из специфики деятельности конкретного хозяйственного общества.*

По иным вопросам, входящим в компетенцию общего собрания и совета директоров (наблюдательного совета) хозяйственного общества, представители голосуют самостоятельно.

Необходимо отметить, что, согласно Определению Верховного Суда РФ от 08.04.2015 № 47-АПГ15-6¹, федеральный законодатель не исключает возможность представления интересов субъекта Российской Федерации в

¹ Определение Верховного Суда РФ от 08.04.2015 № 47-АПГ15-6 «Об отмене решения Оренбургского областного суда от 05.12.2014 и отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим абзаца 1 статьи 2 Закона Оренбургской области от 03.07.2003 № 332/42-III-ОЗ «О порядке управления находящимися в государственной собственности Оренбургской области акциями (долями, паями) хозяйственных обществ и использования специального права Оренбургской области на участие в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции»)»

органах управления хозяйствующих субъектов лицами, замещающими государственные должности субъекта Российской Федерации, при этом *их поведение не может быть произвольным, поскольку объем полномочий устанавливается письменными директивами* и доверенностью уполномоченного органа исполнительной власти.

В законодательстве некоторых регионов предусматривается, что перечень вопросов, голосование по которым требует обязательного согласования с органом по управлению имуществом, должен быть включен в текст договора на представление интересов субъекта Российской Федерации в совете директоров (наблюдательном совете) хозяйственного общества с гражданином, не являющимся гражданским служащим (Астраханская, Вологодская области).

Таким образом, определение круга лиц, которые могут быть представителями Пермского края в органах управления и контроля хозяйственных обществ и конкретизация оснований для возникновения полномочий представительства (на основе договора на представление интересов Пермского края) позволит более четко регламентировать деятельность представителей Пермского края в органах управления и контроля хозяйственных обществ. Такая регламентация, по нашему мнению, является **актуальной**, и будет иметь **положительные последствия**.

Вместе с тем, считаем, что предоставление лицам, замещающим государственные должности Пермского края, права участвовать в органах управления и контроля хозяйственных обществ и при этом выражать собственное мнение по вопросам повестки дня заседания совета директоров может привести к коррупционным рискам.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная